

*Поліщук Л.С.**

ЕКОНОМІЧНА ПОЛІТИКА ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇН

В сучасній економічній політиці розвинутих країн співіснують і взаємодіють механізми ринкового й державного регулювання розвитку економіки як усередині окремих країн, так і в межах окремих угруповань та світового співтовариства в цілому.

Кейнсіанство як напрям економічної думки відіграло важливу роль у розвитку західної економічної теорії. Воно зробило спробу відповісти на ряд важливих питань, що виникли у зв'язку з кризою в 30-х рр. Кейнс указав на ряд слабких сторін буржуазної економічної науки свого часу, звернувши увагу на такі сторони капіталістичної дійсності, які раніше ігнорувалися економістами; зробив спробу внести нові елементи в аналіз капіталістичної економіки, наблизив економічну науку до потреб господарського розвитку; помітив нові тенденції у розвитку капіталізму та обґрунтував необхідність участі держави в економічному житті.

Концепція Кейнса справила значний вплив на розвиток економічної теорії та економічної політики. Ідеї Кейнса взяли на озброєння керівні органи капіталістичних країн. Особливо це стосується теорії національного доходу, теорії циклу, теорії зростання та інших аспектів макроекономіки. Саме теорія Кейнса поклала початок широкому втіленню в життя державного регулювання економіки, опрацюванню конкретних методів і способів такого регулювання.

Базовою теорією економічної політики вважається концепція запропонована ще в 50-ті роки ХХ століття голландським економістом, першим лауреатом Нобелівської премії з економіки Я. Тінбергеном. Його праці «Теорія економічної політики» (1952 р.) і «Економічна політика: принципи і побудова» (1956 р.) були настільними для економістів 60-70-х років ХХ століття. Згідно з теорією Я. Тінбергена, складовими економічної політики є ключові цілі добробуту (набір макроекономічних показників); інструменти, які має у розпорядженні уряд; модель що пов'язує цілі та інструменти і дає змогу визначити оптимальний масштаб політичних дій. До інструментів належать такі заходи : фіскальні (бюджетно-податкові), монетарні (грошово-кредитні), зовнішні (маніпуляції з валютним курсом) і які регулюють доходи. При цьому кількість використаних інструментів має збігатися з кількістю поставлених цілей.

До початку 60-х рр. головним мотивом для здійснення тих чи інших заходів економічної політики, що впливали на економіку в цілому, була криза або загроза кризи. Американські економісти та політичні діячі у боротьбі з кризами розраховували, передовсім, на «вбудовані стабілізатори», тобто на автоматичне застосування податкової та бюджетної політики для регулювання циклу.

Проте досвід другої половини 50-х рр. показав, що антикризові заходи не забезпечують тривалого піднесення, високих та стійких темпів економічного зростання. Тому необхідно концентрувати увагу не на антикризових заходах, а на заходах зі стимулювання зростання, які водночас запобігатимуть і кризам. **Таким чином, змінився головний мотив спрямування заходів державної економічної політики.**

* кандидат економічних наук, доцент кафедри світового господарства і міжнародних економічних відносин Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Необхідність стимулювання економіки почали визначати, виходячи з фактичного розриву між потенціальним та реальним валовим національним продуктом, а не із загрози можливої економічної кризи. Цю політику навіть назвали «ною економікою». Характерною її особливістю була постановка перед економічною політикою цілком конкретних завдань. Так, економічну політику в першій половині 60-х рр. було спрямовано на зменшення безробіття до рівня 4% робочої сили, забезпечення щорічного реального економічного зростання не менше ніж на 4% та щорічного збільшення ВВП приблизно на 50 млрд. доларів (у цінах того періоду).

Що стосується наступного десятиріччя, то на межі 70-х рр. важливе місце в економічній політиці уряду США зайняла проблема контролювання інфляції. Неодноразово зазначалося, що метою уряду в галузі економіки є забезпечення середньорічних темпів реального економічного зростання у 4-4,5%, утримування рівня безробіття у межах 4%, забезпечення темпів зростання цін не більше 2-3% в середньому за рік.

Кейнсіанські ідеї були дуже популярними в Німеччині, особливо у середині 60-х рр., коли й тут стали помітними ознаки економічної кризи. Уряд розробив антикризові заходи згідно з кейнсіанськими рецептами, тобто використовував дефіцитне фінансування, помірну інфляцію, маневрування ставкою відсотка тощо. Провідним напрямом економічної думки Німеччини став своєрідний синтез неолібералізму з кейнсіанством, з явно вираженим визнанням необхідності державного регулювання економіки.

Кейнсіанські концепції торували собі шлях і в інших західних країнах, зокрема на батьківщині їхнього автора — Великобританії. Тут ще 1944 р. було опубліковано урядову Білу книгу «Політика у сфері зайнятості» з обґрунтуванням урядової політики забезпечення максимального використання трудових ресурсів, а також підтримування на високому рівні урядових витрат з метою забезпечення попиту. Було також переведено під контроль держави низку галузей господарства Великобританії.

Але на межі 70—80-х рр. кейнсіанська теорія і концепція державного регулювання економіки зазнала серйозних випробувань. Глибока світова криза 1974—1975 рр. показала слабкість і уразливість практичних рекомендацій кейнсіанства. Кризу пережила концепція «держави добробуту», що базується на соціальних пріоритетах і спирається на значний сектор державного підприємництва, на пряме регламентування багатьох сфер приватного підприємництва і перерозподіл доходів на користь держави.

Кейнсіанство і його модифіковані версії (некейнсіанство та посткейнсіанство) не дали сподіваних наслідків. Заходи держави, спрямовані на забезпечення повної зайнятості та гармонічних темпів розвитку, в багатьох випадках не мали успіху.

Нині кейнсіанство як теоретична система і як концепція економічної політики втратило колишню панівну роль і перебуває в опозиції до поширеної скрізь консервативної ортодоксії. Але воно живе, модернізується, розвивається. Кейнсіанська школа створила систему категорій та взаємозв'язків, що без них сьогодні навряд чи можна уявити економічну теорію і економічну політику Заходу.

Сучасна економічна політика промислово розвинених країн будується з урахуванням постіндустріальних факторів розвитку. Держава і компанії змушені пристосовуватись до таких викликів часу як глобалізація і жорстка конкуренція, широке поширення інформаційних і інших сучасних технологій, зростання значущості соціальних цілей розвитку. Економічні системи цих країн постійно удосконалюються для підвищення їх конкурентоздатності.

Спочатку відмітимо основні стратегічні цілі при визначенні економічної політики розвинутих країн. Їх визначають політики, котрі представляють інтереси різноманітних груп. Головні інтереси будь-якої групи зводяться до можливості отримувати дохід і не втратити власне майно. На збереження цих інтересів в макроекономічному сенсі най-

більший вплив справляють поняття інфляції, облікової ставки, безробіття, бюджетного дефіциту та обмінного курсу. Від того наскільки розумно і ефективно вирішуються проблеми, що пов'язані з перерахованими вище поняттями, залежить задоволення інтересів різноманітних груп. Ситуація ускладнюється взаємозалежністю різних країн між собою. Тому на задоволення інтересів національної групи може вплинути не тільки політика уряду своєї країни, але й урядів залежних і впливових країн.

На сьогоднішній день економіка глобальна, грошові, фінансові, торговельні потоки не знають державних кордонів і серйозного державного впливу, але в теж час у світі існують окремі держави, окремі блоки країн, окремі військові союзи й тому, якою б міжнародною не була економіка, рішення, які впливають на економічне життя, залишаються національними, прийнятими урядами окремих країн, або багатонаціональними інститутами.

Особливості економічної політики ЄС

В 90-і роки Західна Європа за глобальною конкурентноздатністю явно програвала США. У нинішньому 10-літті, щоб довести життєздатність своєї моделі розвитку й зберегти місце другої економічної значимості в світогосподарській системі, їй потрібно вирішувати велику кількість найрізноманітніших завдань. Одночасне розширення й поглиблення інтеграції може виявитися успішним лише в тому випадку, якщо буде проходити на тлі стійкого росту й поліпшення якісних параметрів господарського розвитку як у Євросоюзі в цілому, так й в окремих державах-учасниках. Найважливішою умовою для цього стає модернізація економічної політики (ЕП) у кожній із країн і забезпечення її ефективної координації в рамках ЄС.

Західноєвропейський стиль ЕП має ряд **особливостей**: більша інтенсивність державного регулювання економіки, цілеспрямоване формування державою загальних умов господарювання й інститутів, висока значимість соціальної політики, що здійснюється перерозподільчими методами. Хоча в окремих країнах зберігається своєрідність національних моделей розвитку й взаємодії держави й бізнесу, більшість із них стикається з однаковими або схожими проблемами. Способи їхнього подолання, на наш погляд, очевидно, будуть в основному ідентичними.

Стратегічні завдання, що стоять перед європейською економічною політикою, мають за мету забезпечення найвищої у світі конкурентноздатності, більшої динамічності й стабільності розвитку. Однак досягнення цих цілей може виявитися внутрішньо суперечливим процесом, оскільки створення умов для росту конкурентноздатності, швидше за все, приведе до появи таких елементів економічної системи, які не будуть сприяти її стабільності. Піднімати темпи росту, тобто підсилювати динамізм економіки, держава може за допомогою ослаблення грошових і бюджетних обмежень, що теж може руйнувати основи довгострокової стабільності. **Таким чином, вибір стратегії подальшого розвитку для європейських держав виявляється непростим.**

Середньотермінові цілі – подолання безробіття, зміцнення єдиної грошової політики, оздоровлення державних фінансів, оптимізація податкової системи, реформування соціальної сфери – також містять стратегічну складову, однак вони настільки актуальні, що, на думку провідних європейських експертів, розтягувати процес їхнього досягнення на десятиліття неприпустимо.

Зниження європейської конкурентноздатності можна трактувати двояко: по-перше, падіння конкурентноздатності товарів, що стають занадто дорогими й програють на світових ринках по співвідношенню ціна - якість; по-друге, втрата позицій у глобальній конкуренції за залучення капіталів і виробництв.

Висока вартість європейських товарів викликана насамперед більшими витратами на працю (заробітна плата, додаткові виплати, соціальні платежі). Знизити її навряд чи вдасться, у найкращому разі мова може йти про гальмування росту, якщо профспілки ви-

являть стриманість у цьому питанні. Що стосується конкуренції за капітали, то Європа повинна їй вигравати, інакше для стійкого розвитку просто не залишиться ресурсів. Мова йде про залучення не стільки іноземних, скільки національних капіталів. Останні ж рвуться за межі континенту, і інвестори проявляють усе менше бажання вкладати кошти в об'єкти на німецькій, французькій або італійській території, що обертається неможливістю створювати нові робочі місця.

Приплив капіталів у Європу стримують, крім заорганізованого ринку праці й високих соціальних відрахувань, такі фактори, як тверда регламентація підприємницької діяльності з боку держави, надмірні вилучення на користь скарбниці, нерозвиненість фінансових ринків, недосконала гармонізація національних типів фінансової політики в умовах єдиної грошово-валютної політики в країнах Економічного й валютного союзу (ЕВС).

Нестача інвестицій обумовлює зниження грюндерської активності, що означає не тільки нестворені робочі місця, але й зниження конкуренції між внутрішніми виробниками. Результатом може стати втрата європейськими підприємцями духу новаторства. Спроби урядів країн – членів ЄС вирішити проблему інноваційного розвитку за допомогою заохочення НДДКР і надання ризикового капіталу (ці ідеї сформульовані ще на Лісабонському самміті навесні 2000 р.) поки результатів не дали. Амбіційний план вивести ЄС у лідери в цій сфері, забезпечивши тим самим найбільш високу конкурентноздатність у світі вже до 2010 р., далекий від реалізації. Несподіване погіршення світогосподарської кон'юнктури, очевидно, відсунуло інноваційні проблеми на другий план.

Кризові явища у світовій економіці в 2008 р. на відміну від «азіатської» кризи 1998 р. надзвичайно сильно відобразились на країнах ЄС, поставивши перед їхніми урядами непросто питання: чи виходити із кризи за допомогою цільових програм стимулювання кон'юнктури (тобто методами фіскальної антициклічної політики) або продовжувати реформи, покликані поліпшити підприємницький клімат і тим самим побічно сприяти економічному росту?

Альтернативність двох варіантів політики обумовлена різною ситуацією з державними витратами. У *першому випадку* вони повинні істотно зрости, і в такий спосіб держава забезпечить збільшення сукупного попиту, створить додаткові робочі місця в держсекторі, надасть субсидії й допомогу окремим приватним фірмам, які можуть підштовхнути господарський розвиток у масштабах країни. Мова йде про звичайний неокейнсіанський варіант: держава вилучає ресурси в економіки й населення, не сподіваючись, що ті стануть їх інвестувати, і робить це за них (однак коштів звичайно не вистачає і доводиться застосовувати дефіцитне фінансування).

У *другому випадку*, навпаки, держава скорочує свої витрати відповідно падінню доходів (останнє відбувається як у результаті погіршення кон'юнктури й зменшення доходів економічних суб'єктів, так і внаслідок зниження податків).

США, почавши з першого шляху, в остаточному підсумку пішли на комбінування обох варіантів. У Європі спробували повернутися до старої політики фіскальної стабілізації, котра використовувалася у Великобританії в 50 - 60-і роки, у Франції в 50 - 80-і роки, у Німеччині наприкінці 60-х - початку 70-х років у вигляді глобального регулювання й промислової політики. Однак більшість експертів (насамперед у Німеччині) не підтримали такий вибір, вважаючи, що успіх у цьому випадку досить сумнівний, а короткочасне збільшення державних інвестицій не тільки не дасть поштовху приватним вкладенням, але й загальмує їх. Навіть якщо деякий ефект росту ВВП виявиться, це відбудеться з істотним запізненням, коли в ньому вже не буде потреби (як трапилося, наприклад, у Німеччині на початку 70-х років).

Але ще більшу проблему економісти вбачають у тім, що ефективна політика антициклічного впливу вимагає значних коштів, одержати які європейські уряди можуть або

підвищивши податки, або вдавшись до запозичень. Завдання ж полягало у зворотньому - знижувати податки, і цю мету переслідувала податкова реформа, що розгорнулася в найбільших країнах ЄС ще три-чотири роки тому.

Лише у Великобританії й деяких малих країнах (Люксембурзі, Данії, Ірландії) податкове навантаження на бізнес відносно невелика, а частка коштів, що перерозподіляються державою, співмірна його мінімальним завданням. У країнах ЕВС тільки Люксембург і Фінляндія характеризуються стійким станом державних фінансів, і бюджети цих країн в останні п'ять років мають постійний профіцит.

Аналіз показує, що можливість зберегти без змін стару європейську модель розвитку відпадає не тільки через загострення конкуренції на світових ринках, але й через ускладнення демографічної ситуації. Старіння населення в Європі прогресує. За розрахунками Європейської комісії, тільки внаслідок цього фактору в найближчі 40 років більшість країн ЄС буде змушено збільшити частку державних витрат у ВВП як мінімум на 4-8 процентних пункти, при цьому компенсувати таке підвищення фактично буде нічим. Якщо зараз не реалізувати протидіючі заходи й не змінити політику державних витрат, то майбутні бюджети просто не вдасться фінансувати.

Нечисленні супротивники таких реформ стверджують, що існує ще можливість дефіцитного фінансування, однак країни ЄС практично одностайно її відкидають. Нарощування державного боргу й провокуюча цим інфляція підірвуть стабільність єдиної грошової системи й тим самим основу подальшої економічної інтеграції в Європі. До 2007 р. країни-члени ЕВС, незважаючи на всі труднощі, мали намір зробити бюджети бездефіцитними й приступити до зниження державного боргу (що є переважно внутрішнім). Однак їм це не вдалося.

Разом з тим поточна соціально-політична ситуація й тиск потужних груп інтересів (насамперед профспілок) змушують уряди, стурбовані не тільки державними фінансами, але й майбутніми виборами, уникати радикальних і хворобливих рішень, тимчасово відступати від наміченої стратегічної мети, використовуючи різні форс-мажорні обставини (наприклад, повинь у Німеччині й ряді сусідніх країн). Припинення податкових реформ і ріст дефіцитів державних бюджетів свідчать про неготовність надмірно ризикувати стабільністю заради ефективності.

Таким чином, відмовившись формально від цільових антициклічних програм, що передбачали державні інвестиції й селективне субсидування підприємств, значна частина європейських держав все-таки побоюлася продовжувати (точніше, активізувати) реформи, що поліпшують умови підприємництва, але погіршують показники доходів держбюджету. Не застосовуючи антициклічні програми, уряди Німеччини, Франції, Італії, Португалії й ряду інших країн стали нарощувати свої витрати, піддаючи ризику бюджетну збалансованість.

Ці процеси загрожують підірвати систему конвергенції, що вибудовується тривалий час і є основою ЕВС. На порядок денний ставиться питання про збереження базових принципів інтеграції.

Створення ЕВС, що означало введення євро в якості єдиної грошової одиниці й передачу функцій грошової й валютної політики в руки наднаціонального органу - Європейського центрального банку (ЕЦБ), проходило в умовах різної грошової й фінансової ситуації в країнах-учасниках. Це не дозволяло говорити про Євросону як про оптимальну валютну зону, що дозріла для введення єдиної валюти. Однак, прийнявши політичне рішення, передбачалося підвищувати «ступінь оптимальності» уже в ході реалізації проекту. Вирішальну роль у цьому покликаний зіграти Пакт стабільності й росту (найважливіша складова договору про створення ЕВС), що передбачає конвергенцію основних макропоказників державних фінансів, інфляції й процентних ставок. Він став

також дисциплінарним інструментом відносно урядів країн ЄВС при проведенні ними бюджетної політики (основні критерії - обмеження дефіциту держбюджету 3%, державного боргу - 60% ВВП).

Ще в 2001 р. експерти європейських країн висунули тезу про можливість тимчасового відступу від дотримання принципів Пакту з метою стимулювання економічного росту (тобто запропонували підвищити державні витрати для проведення антициклічних програм незважаючи на збільшення бюджетного дефіциту). Реалізувати дану пропозицію привселюдно відмовився навіть лівоцентристський уряд ФРН, до якого входять соціал-демократи, схильні до неокейнсіанських методів. Однак на практиці Німеччина, Греція й Португалія перевищили припустиму стелю бюджетного дефіциту (Португалія зробила це декілька років підряд), а Франція й Італія підійшли до небезпечної межі.

Поступки ЕЦБ щодо цього дійсно допомогли б на якийсь час поживавити європейську кон'юнктуру, але нанесли б непоправну втрату стабільності євро й довірі єдиній грошовій політиці. Втім, ЕЦБ є незалежним органом і здатний проводити самостійну грошову політику. Це, однак, змушує уряди країн Єврозони докладати ще більше зусиль для реформування своїх фінансів.

Пакт стабільності й росту важливий адже він встановлює мінімальні правила й параметри гармонізації економічної політики у рамках регіональної інтеграції. Якщо його дотримання неможливо або не влаштовує окремі країни-члени ЄС, то подальше поглиблення інтеграції стає недоцільним.

Які межі гармонізації економічної політики? Тенденція до державотворення в рамках Євросоюзу (у формі федерації або конфедерації), безумовно, вимагає не просто координувати національні політики, але й формувати основи для поступового переходу до загальної фінансової, конкурентної й соціальної політики. Разом із проведеною вже сьогодні загальною грошовою й зовнішньоторговельною політикою це забезпечить єдине регулювання економічної й соціальної сфери на всьому просторі ЄС.

Однак не все так просто. Будь-яка гармонізація й тим більше об'єднання національних політик має не тільки вигоди, але й втрати. Уже єдина грошова політика (реалізована, на наш погляд, досить вдало) у період економічних труднощів продемонстрували свою негнучкість. Уряди ряду країн усвідомили, що втратили важливий важіль впливу на зміну кон'юнктури, а ЕЦБ не здатний до адекватної реакції через збереження різної економічної ситуації в різних країнах (синхронізації циклу поки не відбулося). Чи компенсує ця втрату єдиний грошовий простір, залишається поки спірним питанням.

Ще більш спірне питання – подальша гармонізація (і наступне об'єднання) інших напрямів економічної політики. У певних сферах цей процес здатний пройти успішно й привести до позитивних результатів (до таких напрямів, на наш погляд, відноситься, наприклад, конкурентна політика). Очевидно, не можна обійтися й без гармонізації оподаткування (при збереженні певної регіональної специфіки). Однак повне об'єднання фінансової політики викликає більші сумніви, які продиктовані не неможливістю такого кроку (він цілком можливий), а недостатньою впевненістю в його доцільності. Ще більшою мірою це стосується гармонізації (не говорячи вже про об'єднання) соціальної політики, з огляду на занадто великі розходження в рівні й традиціях її реалізації.

Можна погодитися з думкою ряду західних експертів, що уніфікація як підприємницького середовища, так і соціальної сфери на всьому європейському просторі не збільшить, а зменшить шанси динамізації росту, оскільки можливості для специфічних інновацій можуть бути втрачені. Збереження ж різноманіття в інтегрованій Європі, навпроти, одне з найважливіших джерел розвитку. Бюрократична уніфікація (тенденція до якої останнім часом проглядається) здатна стати найсильнішою перешкодою на шляху ефективної модернізації європейської моделі.

Тому урядам держав - членів Євросоюзу в майбутньому потрібно реалізовувати національні моделі економічної політики. Гармонізація її базових принципів і правил проведення більшістю політиків і вчених визнається корисною, але форми здійснення пропонується зберігати різними в окремих країнах. Шанс на ефективне поглиблення європейської інтеграції - не в уніфікованій єдиній економічній політиці, а в розвитку угруповання як спільності різноманітних форм політики.

Література:

1. К.Астапов. Стратегии развития в постиндустриальной экономике// Мировая экономика и международные отношения- 2006, №2, С.57-65.
2. Л.Мясникова. Смена парадигмы. Новый глобальный проект// Мировая экономика и международные отношения- 2006, №6, С.3-14.
3. Веймер Д.Л., Вайнінг А.Р. Аналіз політики: концепцій і практика. Пер. з англ. за наук. ред. О.Кілієвича.- К.: Основи, 1998-654 с.
4. www.worldbank.org — Матеріали Світового Банку.